DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête no 39386/10
Giuseppe DE CIANTIS
contre l’Italie

La Cour européenne des droits de l’homme (deuxième section), siégeant le 16 décembre 2014 en une chambre composée de

 Işıl Karakaş, *présidente,*

 Guido Raimondi,

 András Sajó,

 Nebojša Vučinić,

 Egidijus Kūris,

 Robert Spano,

 Jon Fridrik Kjølbro, *juges,*

et de Stanley Naismith, *greffier* *de section,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 29 mars 2010,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

A.  Les circonstances de l’espèce

1.  Le requérant, M. Giuseppe de Ciantis, est un ressortissant italien né en 1934 et résidant à Castelliri.

2.  Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, Mme E. Spatafora et par sa coagente, Mme P. Accardo.

3.  En 1992, une décharge dénommée  « CARTIER SR » fut construite à quelques mètres de l’habitation du requérant.

4.  La décharge, qui avait été autorisée pour des déchets non dangereux, fut ensuite utilisée illégalement pour l’élimination de déchets dangereux, ce qui créa un risque de fuite dans l’environnement d’un lixiviat toxique (eau contaminée).

5.  En 2000, la commune de Castelliri déposa un recours devant la Commission européenne et une plainte pénale. Par la suite, la décharge fut mise sous séquestre.

6.  Une expertise effectuée dans le cadre de l’enquête pénale releva un risque potentiel de pollution des eaux souterraines en raison de fuites de liquides contaminés provenant du site.

1.  La procédure devant la Commission européenne

7.  S’agissant de la procédure devant la Commission, il ressort de l’arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne (ci-après, la « CJUE ») du 9 septembre 2004 que :

 « Par lettres des 28 juillet 1999 et 11 février 2000, la Commission a demandé à la République italienne de lui fournir des informations sur une décharge de déchets dangereux située dans la commune de Castelliri, placée sous séquestre judiciaire et signalée comme mettant en danger l’environnement et la santé de l’homme.

Dans leurs réponses, par lettres des 19 juillet et 5 octobre 2000, les autorités italiennes ont indiqué que :

le site, situé via Granciara à Castelliri, avait fait l’objet d’une autorisation pour une décharge de type 2 b ;

des déchets de nature toxique y avaient aussi été déposés par le passé ;

un procès était en cours et la décharge restait sous séquestre ;

la situation hydrogéologique avait été contrôlée par la « cellule opérationnelle de la police administrative des forêts » sans que soient constatés des problèmes de lixiviats ;

le 3 juillet 2000, le maire de Castelliri a adopté l’arrêté no 29/2000, donnant au détenteur de la décharge un délai de 60 jours pour présenter un projet d’élimination des déchets et de réhabilitation du site.

Dans sa lettre du 5 octobre 2000, le gouvernement italien précisait certains détails considérés comme importants par la Commission, à savoir :

les 1er et 27 mars 1997, il avait été établi que le fonctionnement de la décharge n’était pas compatible avec les prescriptions de l’autorisation ;

des tas de déchets avaient été retrouvés dans une zone non autorisée, à l’air libre ;

après la mise sous séquestre du site, le 24 juillet 1997, des métaux lourds avaient été retrouvés sur le terrain ;

le 2 février 1998, divers types de déchets avaient été mis à jour à la suite de travaux d’excavation réalisés dans la zone adjacente située en dessous de la décharge non autorisée (plastique, fibres textiles, peaux, papiers et matériaux ferreux) ;

ces déchets avaient été classés comme non dangereux ;

la présence d’une nappe aquifère abondante qui avait pris une couleur noirâtre et un aspect écumeux à cause des « lixiviats » de la décharge avait été constatée ;

le 4 mai 1998, le parquet de Cassino avait invité le maire de Castelliri à prendre un arrêté pour qu’il soit procédé à l’enlèvement et à l’élimination correcte des déchets.

Lors d’une réunion avec les services de la Commission, tenue les 18 et 19 octobre 2000, à Rome (Italie), les autorités italiennes ont indiqué que la décision du maire de Castelliri n’avait pas encore été exécutée, mais qu’elles s’engageaient à transmettre une nouvelle communication pour clarifier la situation et fournir des informations à jour.

Parallèlement, la commune de Castelliri a transmis à la Commission, par lettre du 26 septembre 2000, un extrait du rapport fourni par le parquet de Cassino dont il ressortait que la décharge avait été destinée au stockage de déchets toxiques et nocifs, que les lixiviats avaient une teneur en métaux lourds supérieure aux limites admises par la législation italienne et que la situation avait été aggravée par l’absence de protections contre la pluie.

Par lettre du 9 novembre 2000, la Commission a rappelé à la République italienne son engagement à fournir des informations actualisées.

Dans sa réponse du 14 novembre 2000, le gouvernement italien a assuré qu’il communiquerait ces informations dans un délai de 30 jours.

N’ayant reçu aucune communication clarifiant la situation de la décharge de Castelliri, la Commission a, le 11 avril 2001, adressé une lettre de mise en demeure à la République italienne pour application incorrecte des articles 4 et 8 de la directive en ce qui concerne la décharge de Castelliri.

En l’absence de réponse, la Commission a, le 24 octobre 2001, émis un avis motivé invitant cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour s’y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

Le 22 avril 2002, la Commission a reçu la réponse de la République italienne par lettre datée du 6 novembre 2001. À celle‑ci était jointe une note du ministère de l’Environnement du 24 septembre 2001 indiquant que :

le propriétaire de la décharge était décédé et que, ayant refusé la succession, ses héritiers n’avaient pas exécuté l’arrêté no 29/2000 du 3 juillet 2000 ;

le maire de Castelliri n’avait donc pas été en mesure de faire procéder aux travaux urgents de sécurisation du site faute de moyens financiers ;

bien que les conditions fussent réunies pour que la région du Latium (Italie) exécute cet arrêté, ladite région avait déclaré ne pas disposer des fonds nécessaires pour effectuer ces interventions ;

la province de Frosinone avait toutefois été incluse dans le « programme national d’assainissement et de réhabilitation des sites pollués », en voie d’adoption, et les fonds nécessaires devaient être transférés aux régions compétentes ».

2.  Le recours en manquement devant la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE)

8.  Le 22 avril 2002, la Commission reçut la réponse du Gouvernement. Considérant que, nonobstant les informations communiquées, l’Italie n’avait pas pris les mesures nécessaires qui auraient permis de conclure à la fin des infractions reprochées, elle décida d’introduire un recours en manquement au titre de l’article 258 devant la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE).

9.  Par un arrêt du 9 septembre 2004, la CJUE conclut  que :

« En n’ayant pas pris les mesures nécessaires pour assurer que les déchets déposés dans la décharge de Castelliri (Frosinone) (Italie) soient valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l’homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l’environnement et en n’ayant pas pris les dispositions nécessaires pour que le détenteur des déchets déposés dans cette décharge les remette à un ramasseur privé ou public ou à une entreprise qui effectue les opérations visées aux annexes II A ou II B de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, ou en assure lui-même la valorisation ou l’élimination, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4 et 8 de cette directive. »

3.  Les mesures prises par l’Italie pour se conformer à l’arrêt de la CJUE

10.  Le 7 avril 2006, la Commission envoya un dernier avertissement écrit au Gouvernement, l’invitant à se conformer à l’arrêt de la Cour de justice, étant donné que seule une partie des déchets avait été enlevée et que l’achèvement de l’opération dépendait de moyens financiers qui n’avaient pas encore été mis à disposition.

11.  Le 14 juin 2006, un financement de 912 685,00 EUR fut accordé. Il a permis le retrait de tous les déchets qui restaient en surface. Les opérations ont pris fin en février 2007.

12.  Par une lettre du 3 août 2007, la Commission informa la commune de Castelliri que, compte tenu de ce que les travaux d’assainissement de la décharge avaient été réalisés, la Commission avait décidé de ne pas poursuivre la procédure d’infraction.

13.  Selon les informations fournies par le Gouvernement, en 2012 une partie des déchets, qui était à l’intérieur d’une cuve en ciment, a été transportée dans une déchetterie autorisée, tandis que le reste a été recouvert par des bâches en plastique pour éviter que l’infiltration d’eau de pluie n’entraîne une dispersion des déchets.

14.  Le 28 mai 2014, la mairie de Castelliri a demandé un nouveau financement de la région du Latium (*Lazio*) pour compléter l’assainissement du terrain et en particulier pour enlever et transporter dans un lieu adapté les déchets dangereux enterrés.

B.  Le droit et la pratique internes et internationaux pertinents

1.  Le droit interne pertinent

15.  L’article 844 du code civil dispose que le propriétaire d’un terrain ne peut empêcher les nuisances provenant d’un terrain voisin si celles-ci ne dépassent pas un seuil supportable.

16.  L’article 2043 du code civil énonce le principe du *neminem laedere*, c’est-à-dire le devoir général de ne pas causer de dommage à autrui. Quiconque allègue avoir subi un dommage en violation de ce principe peut engager une action en responsabilité.

17.  L’article 2050 du code civil consacre le principe général de la responsabilité du fait des « activités dangereuses ».

18.  Par plusieurs arrêts les juridiction internes ont accueilli des actions dirigées contre des propriétaires d’entreprises, y compris des déchetteries et autres décharges, lorsque les émanations excédaient des niveaux acceptables, en particulier lorsqu’elles pouvait constituer un danger pour la santé et l’intégrité des personnes ou encore causer des dommages aux biens (voir en particulier, l’arrêt de la Cour de cassation no 10186 du 15 octobre 1998 et également les arrêts no 2999 de 1989, no 8300 de 1995, no 9893 de 2000).

2. Les sources de droit de l’Union européenne

19.  L’article 4 de la directive 75/442/CEE du Conseil de l’Union européenne, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991, se lit comme suit :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l’homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l’environnement, et notamment :

1. sans créer de risque pour l’eau, l’air ou le sol, ni pour la faune et la flore,
2. sans provoquer d’incommodités par le bruit ou les odeurs,
3. sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier.
4. Les États membres prennent, en outre, les mesures nécessaires pour interdire l’abandon, le rejet et l’élimination incontrôlée des déchets. »

GRIEFS

20.  Invoquant les articles 2, 8, 5 et 1 du Protocole no 1 de la Convention, le requérant se plaint de ce qu’en s’abstenant d’adopter les mesures nécessaires pour que les déchets déposés dans la décharge de Castelliri soient éliminés et pour réhabiliter le site, les autorités publiques ont mis en danger sa vie, sa santé et celle de sa famille.

EN DROIT

21.  Invoquant les articles 2, 8, 5 et 1 du Protocole no1 de la Convention, le requérant se plaint de ce qu’en s’abstenant d’adopter les mesures nécessaires pour assurer que les déchets déposés dans la décharge de Castelliri soient éliminés et pour réhabiliter le site, les autorités publiques ont mis en danger sa vie, sa santé et celle de sa famille.

22.  Le Gouvernement conteste cette thèse.

23.  Maîtresse de la qualification juridique des faits de la cause (*Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1998‑I), la Cour estime, au vu de sa jurisprudence en la matière (*López Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994, § 51, série A no 303‑C ; *Guerra et autres*, précité, § 57 ; *Hatton et autres c. Royaume-Uni* [GC], no [36022/97](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["36022/97"]}), § 96, CEDH 2003‑VIII ; *Moreno Gómez c. Espagne*, no [4143/02](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["4143/02"]}), 16 novembre 2004 ; *Di Sarno et autres c. Italie*, no 30765/08, § 96, 10 janvier 2012), que les griefs du requérant doivent être examinés sous l’angle du droit au respect de la vie privée et du domicile garanti par l’article 8 de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont ainsi libellées :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée (...), de son domicile (...).

2. Il ne peut y avoir ingérence d’une autorité publique dans l’exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu’elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l’ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d’autrui. »

24.  Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, le requérant n’ayant pas fait usage de plusieurs recours qui lui étaient offerts par le droit interne. En particulier, selon le Gouvernement, le requérant avait la possibilité d’agir :

– devant les juridictions civiles, sur le fondement soit de l’article 844 du code civil, pour faire cesser les émanations désagréables en question, soit des articles 2043 et 2050 du code civil, pour demander un dédommagement,

– devant les juridictions administratives, pour faire vérifier si le propriétaire de la décharge respectait les obligations s’attachant à la concession administrative dont il était titulaire.

25.  Le Gouvernement rappelle qu’en application de l’article 844 du code civil, les juges ont accueilli plusieurs fois des actions dirigées contre des propriétaires d’entreprises, y compris des déchetteries et autres décharges, lorsque les émanations excédaient des niveaux acceptables, en particulier lorsqu’elles pouvait constituer un danger pour la santé et l’intégrité des personnes ou encore causer des dommages aux biens (voir l’arrêt de la Cour de cassation no 10186 du 15 octobre 1998).

26.  En outre, le Gouvernement rappelle que le propriétaire disposait également d’une action en dédommagement sur le fondement de l’article 2043 du code civil. Il aurait pu demander un dédommagement pour la perte de valeur de sa maison. À cet égard, il souligne qu’une telle action lui était tout à fait possible puisque l’installation de la décharge était postérieure à la construction de sa maison.

27.  Le requérant rétorque que la CJUE a déjà condamné l’Italie et qu’il n’était pas tenu d’introduire une requête devant les juridictions nationales. Le problème réside selon lui dans l’absence de fonds disponibles pouvant être affectés à la réhabilitation de la décharge.

28.  La Cour rappelle qu’au terme de l’article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu’après l’épuisement des voies de recours internes. La finalité de cette règle est de ménager aux États contractants l’occasion de prévenir ou de redresser les violations alléguées contre eux avant que la Cour n’en soit saisie (voir, parmi d’autres, *Mifsud c. France* (déc.) [GC], no[57220/00](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx%22%20%5Cl%20%22%7B%5C%22appno%5C%22%3A%5B%5C%2257220/00%5C%22%5D%7D%22%20%5Ct%20%22_blank), § 15, CEDH 2002‑VIII, et, plus récemment, *Simons c. Belgique* (déc.), no71407/10 § 23, 28 août 2012).

29.  L’article 35 § 1 de la Convention ne prescrit cependant que l’épuisement des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Un recours est effectif lorsqu’il est disponible tant en théorie qu’en pratique à l’époque des faits, c’est-à-dire lorsqu’il est accessible, susceptible d’offrir au requérant le redressement de ses griefs et présente des perspectives raisonnables de succès. À cet égard, le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d’un recours donné qui n’est pas de toute évidence voué à l’échec ne constitue pas une raison valable pour justifier la non-utilisation de recours internes (*Brusco c. Italie* (déc.), no [69789/01](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["69789/01"]}), CEDH 2001‑IX ; *Sardinas Albo c. Italie* (déc.), no[56271/00](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["56271/00"]}), CEDH 2004‑I (extraits) ; *Sejdovic c. Italie* [GC], no [56581/00](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["56581/00"]}), § 46 CEDH 2006‑II ; et *Alberto Eugénio da Conceicao c. Portugal* (déc.), no [74044/11](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["74044/11"]}), 29 mai 2012).

30.  La Cour note que la présente requête reprend en grande partie les faits déjà exposés par la commune de Castelliri auprès de la Commission de l’Union européenne.

31.  La Cour rappelle que la procédure d’infraction contre l’Italie a eu seulement pour objectif d’obtenir la mise en conformité volontaire de l’État membre aux exigences du droit de l’Union. Elle rappelle en outre que, s’agissant du recours en manquement prévu par l’article 260 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, si la Cour de justice prononce un arrêt de manquement, elle peut « infliger à l’État membre concerné le paiement d’une somme forfaitaire ou d’une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission » en vue de le contraindre à se mettre en conformité avec le droit communautaire.

32.  L’arrêt en constatation de manquement prononcé par la Cour de justice n’a pas eu d’effet sur les droits du requérant car il n’a eu ni pour objet ni pour effet de régler une situation individuelle.

33.  La Cour note que le requérant n’a introduit aucun recours devant les juridictions internes. Elle rappelle ici son rôle subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l’homme (*Handyside c. Royaume‑Uni*, 7 décembre 1976, § 48, série A no 24 et *Vučković et autres c. Serbie* [GC], no 17153/11, § 69, 25 mars 2014), et estime que le requérant avait à sa disposition plusieurs normes légales qui lui auraient permis de donner aux juridictions internes l’occasion de remédier au niveau national à la prétendue violation de l’article 8.

34.  Comme le Gouvernement l’a souligné, le requérant aurait pu introduire une action devant le juge civil au sens de l’article 844 du code civil (voir la jurisprudence de la Cour de cassation, telle qu’elle peut se lire notamment dans ses arrêts no 2999 de 1989, no 8300 de 1995, no 9893 de 2000). Le juge national aurait pu ainsi demander une expertise sur l’existence de nuisances et sur leur danger, vérifier ainsi l’atteinte à la santé du requérant et, le cas échéant, demander la fermeture de la décharge et mettre en place un programme d’assainissement.

35.  Le requérant aurait également pu agir contre le propriétaire de la décharge afin de demander un dédommagement (*a contrario, Di Sarno et autres,* précité).

36.  Par ailleurs, la Cour ne dispose d’aucun élément qui lui permettrait de dire que le recours en question n’était pas susceptible d’apporter un redressement approprié au grief du requérant tiré de l’article 8 de la Convention et qu’il n’offrait pas des perspectives raisonnables de succès (voir, en ce sens et, *mutatis mutandis*, *Taron c. Allemagne* (déc.), no[53126/07](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["53126/07"]}), § 40, 29 mai 2012). Il convient de rappeler ici que lorsqu’il existe un doute sur l’effectivité et les chances de succès d’un recours interne, celui-ci doit être tenté (*Voisine c. France*, no  [27362/95](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"appno":["27362/95"]}), décision de la Commission du 14 janvier 1998, *Gürceğiz c. Turquie*, no 11045/07, § 32, 15 novembre 2012).

37.  En renonçant à faire usage de cette procédure qui était à sa disposition le requérant s’est privé lui-même de la possibilité de protéger ses droits garantis par l’article 8 de la Convention à la suite des nuisances dénoncées.

38.  La Cour accueille donc l’exception du Gouvernement et rejette la requête pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l’article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l’unanimité,

*Déclare* la requête irrecevable

 Stanley Naismith Işıl Karakaş
 Greffier Présidente